

MAURIZIO MARESCA

(Ordinario di Diritto Internazionale – Università di Udine)

**LA GOVERNANCE DELLE GRANDI RETI
DI TRASPORTO E DI NAVIGAZIONE
NELLO SPAZIO UNICO EUROPEO**

Stiamo portando avanti una ricerca tra cinque università, insieme con un ente di ricerca in materia di diritto internazionale dei trasporti, partecipato da Alitalia, Ferrovie, Grimaldi, ecc. Si tratta di una ricerca complessiva sui servizi di interesse generale nell'ordinamento comunitario. Parte di questa ricerca è anche relativa all'uso delle infrastrutture ed alle regole relative. Proprio pochi giorni fa ho partecipato ad un convegno con una serie di colleghi, prevalentemente stranieri, sul tema dei servizi di interesse generale nell'ordinamento comunitario. Si tratta di un lavoro preparatorio di una più ampia iniziativa che dovremo portare avanti l'anno venturo.

Vorrei portare alla vostra attenzione alcune riflessioni preliminari sul tema delle infrastrutture, riguardo alla materia portuale. Suddividerò questo mio intervento in tre momenti, così collocati: il primo intervento, molto breve, tuttavia importante per inquadrare il tema, riguarderà le motivazioni che hanno condotto alla legge n. 84/1994; il secondo tema su cui mi soffermerò è costituito dalla evoluzione della Direttiva De Palacio 1 e della Direttiva De Palacio 2, la loro crisi e la probabile interruzione del loro percorso davanti agli organi comunitari; e, da ultimo, vi illustrerò alcune proposte, per ora

assolutamente preliminari, perché la ricerca che stiamo compiendo è ancora incompleta.

Per quanto riguarda il primo argomento, deve essere chiaro che la legge n. 84/94 nasce per dare una risposta e per superare una struttura della portualità italiana basata su una ormai consolidata tradizione, impostata, da un lato, su un forte statalismo e, dall'altro, su un accentuato corporativismo che, dal 1910 in avanti, ha caratterizzato il nostro ordinamento giuridico in materia portuale. La legislazione portuale italiana, difatti, era impostata su enti pubblici che governavano i porti, assumendo le vesti ora di terminalista, ora di ente di regolazione; accanto a tali enti, vi erano compagnie portuali e operatori che governavano servizi portuali, manovre e quant'altro.

Corporativismo e statalismo caratterizzavano questo nostro ordinamento fino al 1991, quando la sentenza porto di Genova ha scardinato tutto il sistema, portando avanti principi assolutamente opposti ai precedenti, emergenti nell'ordinamento comunitario in tema di servizi pubblici, non tipici quindi della materia della portualità. Tali principi portarono alla legge n. 84/94 di riforma del sistema portuale. Ciò che è avvenuto in ambito portuale con la legge n. 84/94 è avvenuto un anno dopo, in modo molto più evoluto, per tutti i servizi pubblici italiani con la legge n. 481/95. La mia sensazione è che, se la legge n. 84/94 fosse stata scritta un anno dopo e nel clima del 1995, vi sarebbe probabilmente stata la creazione di un'Autorità dei trasporti oppure vi sarebbe stato un numero inferiore di Autorità portuali, svolgenti la propria funzione in modo più consapevole. Adesso ci troviamo dinanzi un numero molto più elevato di Autorità portuali: ciò probabilmente perché nel 1994 ancora non era maturata totalmente una risposta italiana al problema comunitario, che veniva posto in quel momento.

La sentenza porto di Genova e tutte le sentenze successive hanno imposto un cambiamento. Il legislatore italiano è stato

forse troppo frettoloso. Nell'urgenza di dare un assetto al sistema, ha applicato principi che non sono propri della portualità. Si tratta della liberalizzazione dei servizi, della privatizzazione e della separazione tra regolatore e gestore del servizio o delle infrastrutture. Questi tre principi diventano parte integrante dell'ordinamento portuale dal 1994, ma li ritroviamo, in modo molto più evoluto, nel settore dell'energia e nel settore delle telecomunicazioni.

La giurisprudenza comunitaria svolge un lavoro creativo, facendo nascere sostanzialmente un ordinamento portuale. La legge n. 84/94 lascia anche molti spazi, ponendo in evidenza la necessità di una maggiore precisazione delle regole.

Soffermandoci adesso sulla Direttiva De Palacio 1, notiamo che essa ha trovato d'accordo specialmente il Sud Europa. Al contrario, il Nord Europa, che vantava porti ben strutturati, cercava di bloccare la sua attuazione.

La Direttiva De Palacio 2 – che sarà, credo, respinta dal Parlamento europeo nei prossimi mesi – trova invece ostacoli da ogni parte, sia dai terminalisti, sia dai sindacati.

Possiamo chiederci cosa sia cambiato, visto che poi sono poche le modifiche tra una direttiva e l'altra. La mia sensazione è che l'Europa di oggi sia in crisi. Lo notiamo anche guardando alla direttiva sui servizi, la c.d. *Bolkestein*, segno della grave rottura in corso. Quello che oggi è in crisi quindi non è tanto la Direttiva De Palacio 2, ma tutto il modello, alla base del quale stanno i principi prima citati – liberalizzazione, privatizzazione e separazione – che hanno informato di sé l'ordinamento italiano.

Oggi ci sono delle spinte verso l'accentramento nella gestione di tutti i servizi. Nel nostro ordinamento, ad esempio, vengono costituite società che gestiscono autostrade del mare, infrastrutture, patrimonio e quant'altro, tutte cose che, nella logica comunitaria tradizionale, non dovrebbero essere affidate a

società. Le società dovrebbero fare profitti, non dovrebbero occuparsi della gestione di servizi pubblici.

Da tutte le parti si invoca una clausola sociale che in qualche modo limiti la liberalizzazione per tenere conto di esigenze sociali locali; però vi è molta incertezza sui contenuti di tale clausola. Si corre il rischio che possa avere contenuti totalmente anticomunitari. Si faccia, ad esempio, il caso delle Ferrovie tedesche che vengono ad operare in Italia e che devono necessariamente assumere i dipendenti delle Ferrovie italiane che lasciano il mercato. In tal caso, l'*incoming* è tenuto ad assumere i dipendenti del prestatore uscente, accollandosi tutte le inefficienze, le esternalità, dell'uscente. È ovvio che questa è una soluzione inaccettabile. Però si potrebbe anche stabilire che, nel momento in cui l'*incoming* ha bisogno di assumere delle persone, debba, a parità di condizioni, preferire l'assunzione dei lavoratori del prestatore uscente. Questa potrebbe essere una limitazione non solo accettabile, ma anche coerente con le esigenze sociali, specialmente in quei porti dove ci sono degli esuberi di personale. Tra l'altro, tale clausola potrebbe essere disposta direttamente dalla stessa Autorità portuale, senza bisogno che ci sia una legge che la istituisca.

Il modello sociale dell'Europa dei prossimi anni non è chiaro: occorre coniugare il principio di libertà con il principio di solidarietà sociale. E questo per me è proprio il *punctum dolens*, al quale, come giuristi, dovremmo apportare un contributo.

Un altro argomento che vorrei sottoporre alla vostra attenzione riguarda la necessità o meno, oggi, di una direttiva sui servizi portuali. La mia sensazione è che in questa situazione è meglio che non ci sia nessuna direttiva, perché siamo in un momento in cui non mi sembra che ci sia un clima tale da poter immaginare una riforma seria. Vi sono tre elementi che

sinteticamente indico, per i quali credo che una direttiva sui servizi portuali forse non sarebbe giustificata.

La prima considerazione si basa sul fatto che non c'è un'idea chiara su cosa sia un'Autorità portuale a livello europeo: troviamo infatti società integrate, *landlord*, Autorità pubbliche (come in Italia), che sono accomunate solo dall'indipendenza e dall'autonomia. Esistono tre o quattro modelli diversi di Autorità portuali: società, cooperative, società che mettono a disposizione le aree, enti pubblici non economici, come in Italia. Non c'è dunque nessun comune denominatore.

La seconda considerazione trova fondamento nella diversa regolamentazione tra i grandi porti, che costituiscono basi di sistemi di trasporto e le altre infrastrutture di trasporto, gestite sulla base di regole e principi diversi dai primi. Anche il regime del lavoro portuale è uguale tanto nei porti, quanto nei retroporti immediati e non ha senso effettuare distinzioni di regolamentazione. Occorrerebbe pertanto una direttiva sui servizi portuali che regolasse i retroporti.

La terza considerazione è che oggi tutto il lavoro della Commissione europea è impostato sui diritti degli utilizzatori, in materia di treni, in materia di aerei, in materia di energia. Tutti i nuovi regolamenti che sono adottati adesso sono impostati sui diritti degli utenti. Nella direttiva sui servizi portuali non vi è, invece, alcun accenno ai diritti degli utenti. Viene dimenticato il fatto che, ad esempio, col Trattato di Amsterdam sono stati introdotti gli articoli 16 e 18 che introducono un diritto alla mobilità, di cui possono valersi probabilmente anche le imprese, che hanno il diritto a non essere discriminate per l'inefficienza della regolazione portuale o infrastrutturale.

Alla luce di tali riflessioni, credo che non ci sia bisogno della direttiva, pur consapevole che ciò introdurrà momenti di difficoltà, tensione ed incertezza.

L'ultimo punto che vorrei affrontare riguarda il modo probabilmente migliore per affrontare le attuali esigenze. Bisogna inevitabilmente pensare a pochi sistemi portuali seri, con grandi spazi retroportuali attrezzati, collegati alle infrastrutture portuali con dei servizi di interesse generale navetta, a carico della collettività portuale, così che gli operatori possano allo stesso modo mettere la merce sui piazzali del porto o metterla nella zona retroportuale, quindi servizi di interesse generale veri, che consentano di ampliare quattro o cinque porti alla base dei corridoi.

Vanno però soddisfatte tre necessità. La prima è che ci sia un'Autorità di sistema. La seconda è che vi siano dei servizi ferroviari dedicati, seguendo lo schema dei servizi di interesse generale (è in fase di ultimazione un regolamento della Comunità proprio sui servizi di interesse generale in materia ferroviaria). La terza è che la dogana sia collocata nell'ambito retroportuale e tutte le operazioni doganali vengano fatte in tale ambito, per cui la merce venga tracciata, catalogata, entri dentro un sistema e vi circoli in modo libero. Si può arrivare a questo obiettivo attraverso due modalità: la prima prevede l'utilizzo della legge n. 84/94, che all'art. 5 individua l'ambito portuale e dà delle *chances* di una sua estensione anche dietro il porto; la seconda prevede l'emanazione di una legge dello Stato, che individui un numero limitato di porti chiave che costituiscano la base di corridoi.